Samenwerking voor de decentralisatie jeugdzorg

Derde inventarisatie 31 mei 2013

Rapportage samenwerking decentralisatie Jeugdzorg

Deel 1 Derde inventarisatie regionale samenwerking jeugd

De VNG brengt de derde inventarisatie over regionale samenwerking in voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg uit. De VNG heeft op 7 maart een vragenlijst gestuurd aan alle gemeenten met het verzoek in regionaal verband te antwoorden. Alle regio's hebben op deze vragenlijst gereageerd. Deze antwoorden zijn bestuurlijk teruggelegd bij de betrokken portefeuillehouders bij gemeenten en daarmee bestuurlijk geaccordeerd.

Deze rapportage bouwt voort op de twee eerdere inventarisaties uit mei en november en geeft inzicht in:

- Met wie werken gemeenten samen en voor welke functies;
- Innovaties in voorbereiding op de decentralisatie;
- De organisatie van samenwerking, inclusief de juridische structuur;
- De rol van financiers en uitvoerders in de samenwerking.

Deze inventarisatie laat per regio een profiel zien waarin de vragen die de VNG op 7 maart aan gemeenten heeft gesteld, zijn beantwoord. Dit document als volgt opgebouwd:
Deel 1: Inleidende notitie derde inventarisatie
Deel 2: Conclusies per vraag voor de 41 regioprofielen
Deel 3: De afzonderlijke regioprofielen

Belang van regionale samenwerking
Regionale samenwerking is cruciaal bij de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg en bij de daadwerkelijke uitvoering van taken voor 1 januari 2015. In de voorbereidingen op de veelvoud aan nieuwe taken bundelen gemeenten krachten op regionaal niveau. Wanneer de bestuurlijke verantwoordelijkheid eenmaal bij gemeenten ligt, is het zeker voor de meer specialistische taken logisch dat gemeenten expertise bundelen en inkoopkracht versterken. Veel partners waarmee gemeenten (gaan) samenwerken, opereren op regionale schaal. Ook zullen gemeenten zich moeten verhouden tot andere samenwerkingsverbanden, op het terrein van de andere decentralisaties of passend onderwijs.
Deze inventarisatie laat zien dat gemeenten dat doen. Op het terrein van jeugdbescherming, jeugdreclassering, residentiële zorg, crisisplaatsen en specialistische zorg voor jongeren met een beperking of met een psychisch probleem is het voor gemeenten onomstreden om die samenwerking vorm te geven op een robuust schaalniveau, zo blijkt uit de antwoorden. Dit sluit aan bij de bestuurafspraken uit de vorige kabinetsperiode, waarin is op opgenomen dat gemeenten voor een beperkt aantal onderdelen van de decentralisatie jeugd moet komen tot verplichte bovenlokale uitvoering. Regionale samenwerking is daarvoor vaak onmisbaar. Voor de taken op het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering geldt dat er landelijk dekkende afspraken over de uitvoering op bovenlokaal niveau moeten komen, met heldere verantwoordelijkheden ten aanzien van bevoegdheden om mogelijke zorgen ten aanzien van deze kwetsbare groepen weg te nemen. Voor alle vormen van residentiële zorg en het aanbod van specialistische zorg voor jongeren met een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek is het 'niet verplicht maar wel van groot belang' dat gemeenten op bovenlokaal niveau afspraken maken over de financiering van de verschillende vormen van zorg. Ook voor de taken van de huidige Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's), geïntegreerd met de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld is bovenlokale uitvoering logisch. Voor alle genoemde taken geldt dat de benodigde deskundigheid, de beperkte omvang van sommige doelgroepen en de schaal waarop aanbieders van voorzieningen en sommige gespecialiseerde voorzieningen zijn georganiseerd maken dat gemeenten deze taken beter samen kunnen oppakken dan allemaal afzonderlijk.

Deel 2 Bevindingen en Opbrengst

In dit deel staan de uitkomsten van de uitvraag bij gemeenten. Allereerst de algemene bevindingen en vervolgens toegelicht per regio.

1. **Met wie werken gemeenten samen en voor welke functies?**

De regio's hebben in hetzelfde verband geantwoord als in de vorige inventarisatie. Daar zijn een paar uitzonderingen op: Zaanstreek-Waterland, Haarlemmermeer en Amsterdam-Amstelland zijn nu aparte regio's. We zien niet dat steden bij samenwerking door omliggende gemeenten worden uitgesloten. Binnen Midden-Limburg hebben we West en Oost als twee regio's, die weliswaar intensief samenwerken, geantwoord. Daar staat tegenover dat Zuid-Limburg als één regio geantwoord heeft, en dat brengt het totale aantal op 41. Alle gemeenten horen daarmee bij een regio, er zijn geen witte vlekken.

De VNG heeft per functie in het nieuwe jeugdstelsel uitgevraagd of gemeenten dat lokaal, regionaal of bovenregionaal gaan organiseren en uitvoeren. Over de definitie van deze begrippen is nog wel eens verwarring, bij de uitvraag zijn de volgende definities gehanteerd:

- Lokaal: Gemeentelijk niveau
- Regionaal: niveau van één van de regio's zoals in éérdere inventarisatie aangegeven.
- Bovenregionaal: samenwerking tussen meerdere regio's.

Omvang

De essentie van deze definitie is dat er geen minimaal of maximaal inwoneraantal wordt genoemd om van een regio te spreken; de inhoud staat voorop, de schaal volgt daaruit.Deze uitvraag laat zien dat dit ook niet nodig is, want de kleinere regio's hebben vaker ingevuld dat ze onderling samenwerken (bijvoorbeeld in Noord-Holland en Utrecht), terwijl grotere regio's voor een aantal taken een subregionale schaal kiezen (voorbeelden van regio's die daarvoor kiezen: West-Brabant, Drenthe, Zuid-Holland-Zuid). Voor de regio's in de provincies Noord-Holland en Utrecht geldt dat deze samenwerking tussen regio's al is vastgelegd in bestuurlijke afspraken of in intenties dit verder uit te werken. Die samenwerking wordt met name gezocht op het terrein van JeugdzorgPlus, jeugdbescherming en jeugdreclassering, crisisopvang, specifieke hulp voor jeugd-VB en jeugd-GGZ.

Congruentie

De jeugdzorgregio's hebben grotendeels congruente buitengrenzen met de arbeidsmarktregio's. Daar is een aantal uitzonderingen op, vooral in Drenthe en op de grens tussen Overijssel en Gelderland. Dat komt door de jeugdzorg de provinciegrens een buitengewoon relevante is gezien de huidige taken van provincies op het terrein van jeugdzorg, terwijl voor arbeidsmarkt dat niet geval is.

Grote steden

Alle grote steden nemen deel aan een regio waar omliggende gemeenten onderdeel van zijn. Dat geldt niet voor de stad Utrecht. Wel zijn er binnen de provincie Utrecht zijn al afspraken gemaakt over samenwerking tussen regio's en de stad. Hiermee wordt voorkomen dat de stad geïsoleerd raakt van haar omgeving.

2. **Welke fase / voortgang?**

In verschillende regio's is al in 2012 een visie opgesteld. Deze visie wordt op dit moment concreet uitgewerkt en leidt tot het opstellen van een functioneel ontwerp, de voorbereiding van de inkoop en het opstellen van het beleidsplan. De regio's die nog geen juridische structuur hebben, bereiden besluitvorming over de wenselijkheid daarvan voor om zodra het definitieve takenpakket bekend is ze over kunnen gaan tot het inrichten van de samenwerking. Het thema financiële risicodeling heeft in enkele regio's al geleid tot afspraken, in veel andere regio's staat het thema op de agenda. De VNG speelt een rol in het verspreiden van deze voorbeelden naar andere regio's. Aan de hand van de wet, die naar verwachting 1 juli 2013 bij de Tweede Kamer wordt ingediend, zullen gemeenten kwaliteit en toezicht in het nieuwe stelsel vorm gaan geven.

Opbouw van expertise

Door regio's is ook inzicht gegeven in de opbouw van expertise. Tal van kennisnetwerken en werkgroepen op lokaal, regionaal en landelijk niveau wordt daarin genoemd. In veel regio's worden

aparte werkbezoeken en informatiesessies voor raadsleden belegd om hen voor te bereiden op nieuwe taken.

De organisatie van samenwerking, inclusief de juridische structuur

In de verschillende regio's is een visie vastgesteld en een plan van aanpak. Gemeenteraden hebben in bijna alle regio's ingestemd met deze visies, in sommige regio's is ook het functioneel ontwerp voorgelegd aan de gemeenteraden.
In de meeste regio's staat nog geen juridische structuur rond de samenwerking in het kader van de decentralisatie jeugd, in die regio's staat dat voor de tweede helft van 2013 op de planning. Een aantal regio's heeft wel al een structuur, omdat wordt samengewerkt tussen gemeenten binnen een bestaand samenwerkingsverband met een bestaande juridische structuur. In een aantal gevallen is dat het verband van de stadsregio of een samenwerkingsverband op een ander beleidsterrein. In een aantal regio's speelt de discussie in hoeverre een juridische structuur nodig is en welke dat moet zijn, vanwege de bestuurlijke wens de samenwerking zo licht mogelijk te organiseren. Maar ook daar zal een juridische structuur nodig zijn om in het kader van inkoop gezamenlijk verplichtingen aan te gaan. De verantwoordingsstructuur is bij de bestaande samenwerking reeds ingericht en bij nieuwe samenwerkingen volgt dit uit de juridische structuur.

De relatie met maatschappelijke partners en (mede)-financiers

Tal van maatschappelijke partners zijn betrokken bij de voorbereiding op de decentralisatie in regionaal verband. Dat geldt voor alle regio's zo blijkt uit de verschillende regioprofielen. Binnen jeugd is er een groot aantal aanbieders. Veel regio's kiezen er voor een aantal vertegenwoordigers van verschillende branches te laten participeren in werkgroepen. Partners die vaak genoemd worden, zijn onderwijsinstellingen (vooral vanwege de samenhang met Passend Onderwijs), de Raad voor de Kinderbescherming (voor de aansluiting met het gedwongen kader), cliëntenorganisaties (om principes van eigen kracht en regie te verwezenlijken in beleid en uitvoering), jeugdzorgaanbieders en huidige financiers. Veel van deze partners participeren actief in voorbereidende regionale werkgroepen. De informatieuitwisseling en afstemming met maatschappelijke partners vindt daarmee al op grote schaal plaats waardoor regio's en partners elkaar weten te vinden. In veel regio's is er al een vergevorderde uitwisseling met de provincie of de stadsregio. De contacten met zorgverzekeraars en zorgkantoren zijn er in een aantal regio's wel, maar in veel regio's is dat nog in een verkennende fase.

Innovaties in voorbereiding op de verschillende decentralisaties

In alle regio's worden pilots uitgevoerd of in gang gezet in voorbereiding op de decentralisatie. Een onderwerp waar op veel plaatsen mee geëxperimenteerd wordt is het uitvoeren van vrijwillige ambulante hulp zonder indicatie. In een aantal van deze pilots spelen provincies een stimulerende rol. Het vormgeven van integrale wijkteams wordt ook door veel gemeenten opgepakt. Veel pilots hebben betrekking op de veranderingen in het onderwijs in de voorlopersaanpak passend onderwijs, of in het leggen van verbindingen met andere andere decentralisaties. Ook buitenom de decentralisaties wordt de verbinding gelegd, bijvoorbeeld met de Veiligheidshuizen, zo blijkt uit de profielen per regio.

Continuïteit van zorg

Alle regio's geven aan dat de continuïteit van zorg een gespreksonderwerp is. Inmiddels is de bestuurlijke afspraak gemaakt met de staatssecretaris van VWS en het IPO dat er in de verschillende regio's een arrangement ligt op 31 oktober dat betrekking heeft op de continuïteit van zorg in het overgangsjaar.

3. Welke taak op welk niveau?

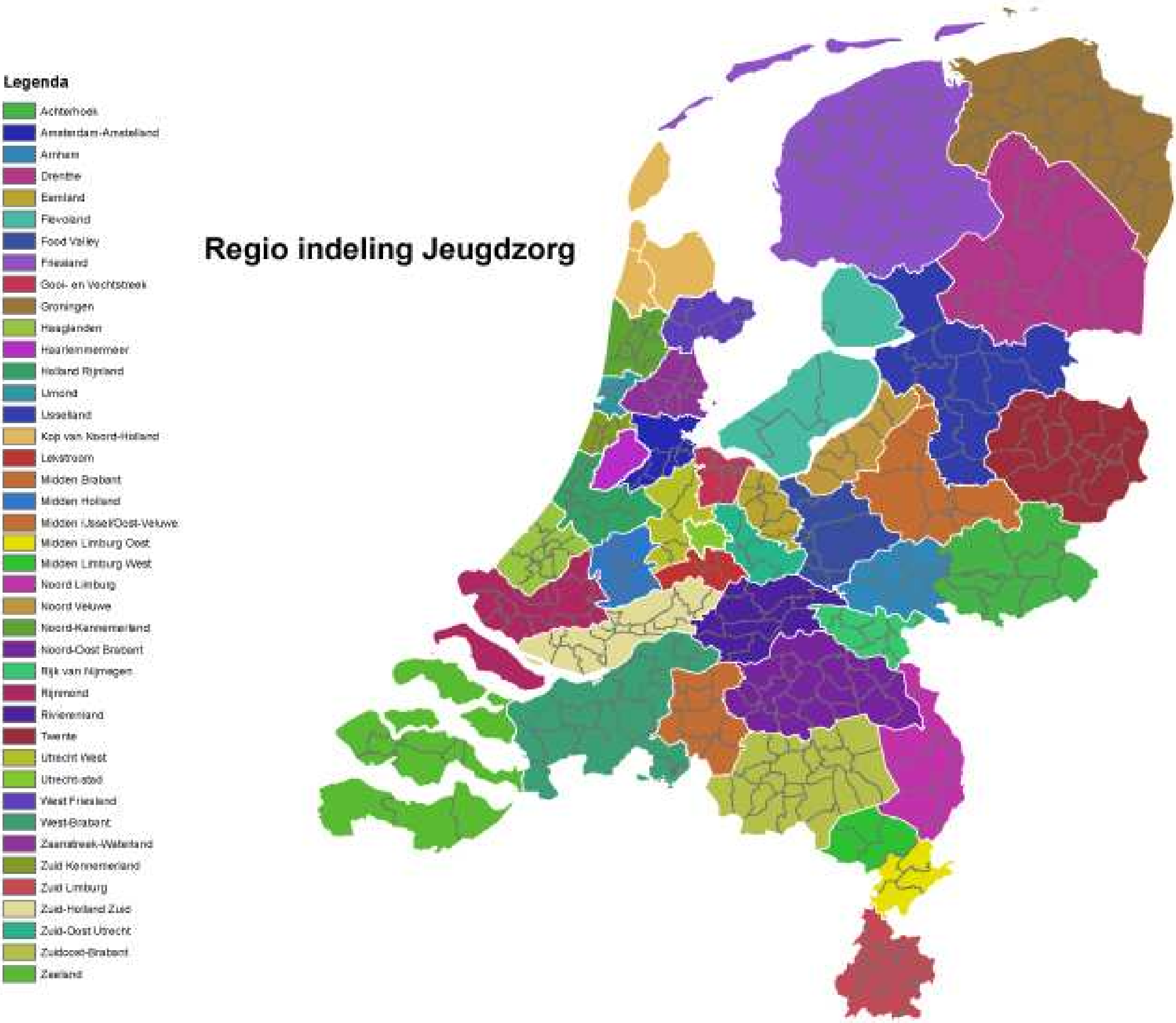
Veel uitgebreider dan in de vorige inventarisatie is uitgevraagd voor welke functies gemeenten met elkaar samenwerken. In alle regio's zijn daar opvattingen over gevormd. In de meerderheid van de gevallen gaat het om intenties, in een aantal regio's ligt al een bestuurlijke afspraak op welke taak wordt samengewerkt.
Voor de volgende taken is gevraagd welk schaalniveau gemeenten gaan kiezen:

- Organisatie eerste lijn
- Ambulante hulp
- Pleegzorg
- Residentieel (niet GGZ en VB)
- Crisisopvang
- Specifieke jeugdhulp voor VB-groep (niet eerste lijn)
- Specifieke jeugdhulp voor jeugd-GGZ (niet eerste lijn)
- Jeugdbescherming
- Jeugdreclassering
- Meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling
- Jeugdzorgplus

Omwille van de vergelijkbaarheid hebben alle regio's zich aan deze indeling gehouden. In een aantal regio's worden andere begrippen gebruikt, om meer recht te doen aan de noodzakelijke transformatie. Zo wordt in de regio IJsselland gesproken over zeven interventieniveau's (van licht naar zwaar) en in de regio Food Valley is een indeling gemaakt aan de hand van het type problematiek in een gezin.

Uit de antwoorden blijkt duidelijk dat er niet één schaal van samenwerking bestaat voor alle taken. De organisatie van de eerste lijn geven alle gemeenten lokaal vorm. Dat geldt ook voor ambulante hulp. Wel merken veel gemeenten op dat er ook ambulante specialistische hulp bestaat, waarvoor soms een regionaal schaalniveau van samenwerking nodig is. Voor taken als jeugdzorgplus (gesloten jeugdzorg met civielrechtelijk karakter) of jeugdbescherming en jeugdreclassering wordt op de schaal van regio's opgepakt of wordt tussen regio's samengewerkt. Dat geldt ook voor taken op het terrein van pleegzorg, crisisopvang en residentiële zorg.

4. Kaart Regio's



5. Beeld van regio's per provincie

Provincie	Regio	Inwoneraantal
Groningen	Alle gemeenten	579.036
Friesland	Alle gemeenten	647.191
Drenthe	Alle gemeenten	490.699
Overijssel	Twente	626.466
	IJsselland	509.088
Gelderland	Noord-Veluwe	166.465
	Rivierenland	235.257
	Achterhoek	380.415
	Arnhem	412.431
	Food-Valley	333.038
	Midden-Ijssel / Oost Veluwe	332.658
	Nijmegen	298.408
Utrecht	Eemland	286.155
	Lekstroom	177.034
	Utrecht Stad	311.367
	Zuid Oost Utrecht	189.151
	Utrecht West	179.177
Flevoland	Alle gemeenten	395.688
Noord-Holland	Noord-Kennemerland	272.801
	Amsterdam-Amstelland	958.065
	Zaanstreek-Waterland	320.000
	Haarlemmermeer	143.375
	Kop van Noord Holland	165.039
	Gooi- en Vechtstreek	244.480
	Zuid-Kennemerland	221.070
	Midden Kennemerland / IJmond	158.701
	West-Friesland	206.000
Zuid-Holland	Rijnmond	1.265.197
	Haaglanden	1.038.118
	Holland Rijnland	525.370
	Midden-Holland	238.342
	Zuid-Holland Zuid	396.008
Brabant	Noord-Oost Brabant	596.501
	West Brabant	685.888
	Zuid-Oost Brabant	738.855
	Midden Brabant	389.852
Zeeland	Alle gemeenten	381.140
Limburg	Noord Limburg	280.103
	Midden Limburg West	101.841
	Midden Limburg Oost	133.370
	Zuid-Limburg	605.884
Aantallen	41	